

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n^o 249.720 du 4 février 2021

A. 225.234/XV-3746

En cause : **l'Union professionnelle**
 « Union des Naturopathes de Belgique » (UNB),
 ayant élu domicile chez
 M^e Marc NIHOUL, avocat,
 avenue Reine Astrid 10
 1330 Rixensart,

contre :

l'État belge, représenté
 par le Ministre de la Santé publique,
 ayant élu domicile chez
 M^e Sébastien DEPRÉ, avocat,
 place Flagey 7
 1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique 18 mai 2018, l'Union professionnelle « Union des Naturopathes de Belgique » (UNB) demande l'annulation de « la décision prise par Madame la Ministre de la Santé publique en date du 22 mars 2018 opérant le refus de [sa] reconnaissance [...] comme organisation professionnelle au sens de la loi du 29 avril 1999 relative aux pratiques non conventionnelles dans les domaines de l'art médical, de l'art pharmaceutique, de la kinésithérapie, de l'art infirmier et des professions paramédicales ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Paul Ernotte, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 décembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 février 2021 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Aurore Dewulf, *loco* M^e Marc Nihoul, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sébastien Depré, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Paul Ernotte, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. En ce qui concerne la période antérieure au 1^{er} octobre 2015, il est fait référence à l'exposé des faits figurant dans l'arrêt n° 234.739 du 13 mai 2016.

2. Par un arrêt n° 239.472 du 20 octobre 2017, le Conseil d'État a annulé la décision de la ministre de la Santé publique du 24 septembre 2015, laquelle refuse de reconnaître la partie requérante comme « organisation professionnelle » de la naturopathie et de la profession de naturopathe en Belgique dans le cadre de la loi du 29 avril 1999 relative aux pratiques non conventionnelles dans les domaines de l'art médical, de l'art pharmaceutique, de la kinésithérapie, de l'art infirmier et des professions paramédicales.

3. Par un courrier recommandé du 2 novembre 2017, le conseil de la partie requérante demande à la ministre de procéder, conformément à cet arrêt et pour le 15 janvier 2018 au plus tard, au réexamen de la demande de reconnaissance introduite par sa cliente. À cette lettre, est jointe une liste actualisée des membres de l'union professionnelle concernée, des diplômes ou certificats dont ils sont titulaires ainsi que des adresses où ceux-ci pratiquent la naturopathie.

4. Par des lettres des 22 décembre 2017, 12 et 15 janvier 2018, la ministre fait savoir à la partie requérante que des informations supplémentaires sont nécessaires afin de pouvoir poursuivre l'examen de son dossier et invite celle-ci à lui communiquer une description de la qualité des soins dispensés aux patients ainsi que les enquêtes de satisfaction qui ont été effectuées auprès de ceux-ci.

5. Par un courrier recommandé du 12 février 2018, le conseil de la partie requérante répond à la ministre qu'elle possède déjà depuis plusieurs années toutes les pièces utiles pour se prononcer mais qu'il accepte néanmoins de lui envoyer à nouveau certains documents, à savoir les annexes 7, 4bis et 4ter du dossier de demande de reconnaissance ainsi qu'une version actualisée de l'annexe 4bis du même dossier. La même lettre met également la partie adverse en demeure de statuer tout en indiquant qu'il sera, le cas échéant, fait usage des procédures visées aux articles 14, § 3, et 36 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

6. Par un courrier du 22 mars 2018, la ministre annonce à la partie requérante qu'elle rejette sa demande d'agrément comme organisation professionnelle au sens de la loi du 29 avril 1999, précitée, car celle-ci n'est pas conforme à ce que prescrit l'article 2, 6°, 7° et 8°, de l'arrêté royal du 4 juillet 2001 relatif à la reconnaissance des organisations professionnelles de praticiens d'une pratique non conventionnelle ou d'une pratique susceptible d'être qualifiée de non conventionnelle.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen soulevé d'office

IV.1. Position de l'auditeur

Dans son rapport, l'auditeur rapporteur est d'avis que l'acte attaqué a été pris par une autorité incompétente à savoir le ministre de la Santé publique alors qu'en vertu de la réglementation applicable, il revient au Roi de reconnaître les organisations professionnelles de praticiens d'une pratique susceptible d'être qualifiée de non conventionnelle. De son point de vue, un tel pouvoir implique également celui de refuser cette reconnaissance. Par ailleurs, il relève que ni la loi ni l'arrêté royal qui régissent la matière ne donnent au ministre de la Santé publique une délégation de pouvoir qui l'autoriserait à refuser la reconnaissance de l'organisation professionnelle.

IV.2. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, la partie adverse conteste ce raisonnement. Elle se prévaut de certains arrêts (n° 18.898 du 14 avril 1978, n° 39.913 du 29 juin 1992, n° 102.285 du 21 décembre 2001 et n° 197.226 du 23 octobre 2009) qui ont, selon elle, jugé que lorsqu'une demande d'autorisation doit être formulée entre les mains du ministre compétent mais que l'autorisation postulée doit être délivrée par le Roi, le ministre est néanmoins compétent pour refuser de transmettre ladite demande au Roi.

Ainsi, elle relève qu'en l'espèce, la demande de reconnaissance doit être transmise au ministre de la Santé publique. Par ailleurs, elle constate qu'au regard de l'article 7 de l'arrêté royal du 4 juillet 2001 portant exécution de la loi du 29 avril 1999, précitée, il appartient au ministre de la Santé publique d'exécuter cet arrêté royal. Se fondant sur cette disposition, elle estime que celle-ci n'est pas une simple clause de style mais qu'elle autorise le ministre à adopter des mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail.

Selon elle, le ministre est ainsi compétent pour opérer un tri des dossiers et pour ne transmettre au Roi que ceux qui sont « prometteurs », le Roi restant souverain d'octroyer ou non la reconnaissance. Elle estime qu'en refusant de transmettre certains dossiers au Roi, le ministre ne ferait qu'adopter une mesure d'exécution d'ordre secondaire. Elle souligne qu'actuellement, les arrêtés royaux accordant la reconnaissance sont pris sur la proposition du ministre de la Santé publique. Par ailleurs, elle explique que l'article 37 de la Constitution ne fait pas obstacle à une délégation par le Roi d'une partie des pouvoirs qu'il tient de la loi, même en l'absence d'une disposition législative expresse qui l'y autoriserait. Elle constate que rien dans la loi du 29 avril 1999, précitée, n'indique que le législateur ait voulu exclure la possibilité généralement reconnue au Roi de déléguer à son ministre de la Santé publique une partie de sa compétence en la matière.

La partie requérante rappelle, dans son dernier mémoire, les textes applicables en l'espèce et insiste sur la circonstance que c'est bien le Roi qui a le pouvoir de reconnaître les organisations professionnelles de praticiens et que le ministre de la Santé publique n'a pas d'habilitation pour intervenir en lieu et place du Roi. Elle considère que les arrêts invoqués par la partie adverse sont soit difficilement conciliables avec l'article 33 de la Constitution, soit concernent des législations qui ne sont pas en tout point similaires à la réglementation qui est, en l'espèce, applicable.

Quant à l'article 7 de l'arrêté royal du 4 juillet 2001, précité, elle expose que ce type de disposition est une disposition finale standard qui charge le ministre de l'exécution d'un arrêté royal et qui vise uniquement les mesures administratives nécessaires à l'application de l'arrêté. Par ailleurs, elle soutient qu'une telle disposition ne peut aller à l'encontre des autres dispositions de l'arrêté royal en question dont les articles 3 et 4 qui réservent au Roi un pouvoir de décision individuel. Enfin, au regard des principes de technique législative, elle fait valoir que l'article 7 précité autorise le ministre de la Santé publique à publier l'arrêté royal au *Moniteur belge*, à inscrire au budget les crédits nécessaires pour faire face aux dépenses, à organiser les services, à engager éventuellement du personnel supplémentaire et à veiller à avoir des moyens matériels suffisants ou à rédiger des circulaires énonçant des instructions relatives à l'application de la réglementation.

Or, selon elle, en opérant le tri des dossiers de reconnaissance, la partie adverse exerce en réalité un pouvoir d'appréciation pour lequel elle n'est pas compétente et qui ne peut être qualifié de mesure accessoire.

IV.3. Appréciation

L'article 2, § 1^{er}, 3^o, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999, précitée, est rédigé comme suit :

« Art. 2, § 1^{er}. Pour l'application de la présente loi, il faut entendre par :
[...]
3^o organisations professionnelles reconnues : les organisations professionnelles de praticiens d'une pratique susceptible d'être qualifiée de non conventionnelle, reconnues par le Roi sur base de critères fixés par Lui ».

Les articles 3, 4, 5 et 7 de l'arrêté royal du 4 juillet 2001, précité, sont libellés comme suit :

« Art. 3. La reconnaissance est accordée par Nous. Elle est valable pendant une période de six ans et peut être renouvelée.

Art. 4. La reconnaissance est retirée par Nous s'il s'avère que l'organisation professionnelle ne satisfait plus aux conditions visées à l'article 2.

Art. 5. Le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions fixe les modalités d'introduction de la demande de reconnaissance.

Art. 7. Notre Ministre de la Santé publique est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

Il ressort de ces dispositions qu'appartient au Roi le pouvoir de reconnaître les organisations professionnelles de praticiens d'une pratique susceptible d'être qualifiée de non conventionnelle, de même qu'il lui revient de

retirer cette reconnaissance si l'organisation professionnelle ne devait plus remplir les conditions de cette reconnaissance.

Il convient dès lors de déterminer si, compte tenu de ces dispositions, le ministre de la Santé publique est compétent pour rejeter la demande de reconnaissance formulée par l'union professionnelle requérante.

Au regard de l'article 5 de l'arrêté royal du 4 juillet 2001, précité, c'est le ministre de la Santé publique qui est compétent pour fixer les modalités d'introduction de la demande de reconnaissance. Un arrêté ministériel du 30 septembre 2002 a ainsi fixé ces modalités de la manière suivante :

« Art. 2. Les organisations professionnelles qui souhaitent être reconnues doivent, pour ce faire, en respectant la procédure suivante :

§ 1^{er}. Adresser, par courrier recommandé, une demande de reconnaissance datée et signée au Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions, à l'adresse suivante : [...].

§ 2. Cette demande doit être accompagnée des documents suivants :

1° une copie de la publication au Moniteur belge de la reconnaissance en tant qu'organisation professionnelle conformément à la loi du 31 mars 1898 sur les Unions professionnelles et à l'arrêté du Régent du 23 août 1948 pris en exécution de l'article 6 de la loi du 31 mars 1898 sur les Unions professionnelles;

2° une copie des statuts de l'organisation professionnelle;

3° une copie du règlement d'ordre intérieur de l'organisation professionnelle;

4° si cela n'apparaît pas dans les statuts ou dans le règlement d'ordre intérieur : une copie des rapports de l'assemblée générale ou du conseil d'administration de l'organisation professionnelle où sont formulées les décisions relatives aux normes figurant à l'article 2, 4° et 5°, de l'arrêté royal du 4 juillet 2001 relatif à la reconnaissance des organisations professionnelles de praticiens d'une pratique non conventionnelle ou d'une pratique susceptible d'être qualifiée de non conventionnelle;

5° la preuve que la responsabilité civile de tous ses membres et des personnes dont ils dépendent est couverte;

6° une déclaration écrite du président de l'organisation professionnelle où est stipulé son engagement à participer à la recherche scientifique et à l'évaluation externe, évaluation;

7° un document contenant une description de la pratique non conventionnelle concernée, les progrès scientifiques dans son domaine et/ou les enquêtes de satisfaction des patients, le développement des activités de recherche, la qualité des soins dispensés aux patients;

8° la liste des membres de l'association professionnelle mentionnant leurs diplômes ou certificats ainsi que les adresses où la pratique en question est exercée ».

Le ministre de la Santé publique est ainsi compétent pour réceptionner les demandes de reconnaissance, pour instruire les dossiers et notamment vérifier si les demandes sont accompagnées de tous les documents nécessaires à la reconnaissance.

Il ressort de l'acte attaqué que si la demande de reconnaissance de la partie requérante n'est pas accueillie favorablement c'est parce que le ministre a estimé que les documents déposés à l'appui de celle-ci n'étaient pas suffisamment probants pour certaines conditions.

Ainsi, en ce qui concerne la responsabilité civile et professionnelle de tous les membres, le ministre relève que « le dossier ne contient aucune preuve suffisante de couverture. Une déclaration sur l'honneur ne démontre pas à elle seule qu'il est satisfait à l'article 2, 6° de l'AR du 4 juillet 2001 ». Or, tant l'arrêté royal que l'arrêté ministériel précités exigent que l'organisation dépose à l'appui de sa demande de reconnaissance, la preuve d'une couverture en responsabilités civile et professionnelle de tous ses membres auprès d'une entreprise d'assurance légalement autorisée à exercer ses activités en Belgique.

Quant à la condition relative à l'engagement de participation à la recherche scientifique et à l'évaluation externe, l'acte attaqué indique que « le dossier ne contient qu'une déclaration sur l'honneur, qui ne précise pas à quelle recherche scientifique ni à quelle évaluation externe il est pris part. J'estime là que la recherche scientifique implique qu'il s'agit de soins de santé de type *evidence based* et qu'il doit être question d'une évaluation externe objective, ce qui ne ressort pas non plus de votre dossier ». L'article 2, 7°, de l'arrêté royal précité dispose que l'organisation professionnelle doit s'engager à participer à la recherche scientifique et à l'évaluation externe, évaluation dont la méthode est déterminée par le ministre de la Santé publique. Au vu de cette condition, l'engagement pris par l'organisation professionnelle doit au minimum préciser à quel type de recherche scientifique elle s'engage à prendre part ainsi qu'à l'évaluation externe pour laquelle le ministre de la Santé publique dispose d'un pouvoir d'appréciation spécifique quant à la méthode à mettre en œuvre. Or, le dossier de la partie requérante se limite à une déclaration sur l'honneur et ne peut être considéré comme complet sur ce point.

Enfin, quant à la condition relative à la description de la pratique concernée, l'acte attaqué mentionne que le dossier n'est pas suffisamment étayé sur ce point et ne comprend aucune preuve convaincante de la qualité des soins dispensés aux patients. Une fois encore, le ministre en charge de l'instruction des dossiers de reconnaissance est d'avis que les documents joints par la partie requérante ne permettent pas de considérer que sa demande repose sur des éléments suffisants. C'est ainsi qu'est rédigée la conclusion de l'acte attaqué qui souligne ce qui suit :

« En conclusion, les documents que vous avez fournis ne sont pas suffisamment probants et n'apportent pas de garanties suffisantes quant à une approche

qualitative des soins. Par conséquent, votre demande d'agréer l'organisation professionnelle "UNB" en tant qu'organisation représentative ne peut être accueillie favorablement ».

Au vu de ce qui précède, le ministre a pu considérer que dès lors que le dossier de la partie requérante reposait sur des documents incomplets ou insuffisants, il ne pouvait accueillir favorablement celui-ci au stade de l'instruction.

Si le Roi est bien compétent pour reconnaître les organisations professionnelles concernées, il doit l'être également pour refuser cette reconnaissance dès lors que l'autorité à laquelle le pouvoir a été confié doit être en mesure de l'exercer pleinement, ce qui ne lui est pas possible si une partie seulement des cas d'application sont portés à sa connaissance. Même si le Roi agit sur la proposition d'un ministre, il n'en reste pas moins qu'il dispose constitutionnellement d'un pouvoir propre, raisonner autrement reviendrait à modifier l'ordre constitutionnel des compétences et à ne plus reconnaître au Roi qu'un rôle purement protocolaire. Toutefois, il résulte de la réglementation ici examinée que le ministre de la Santé publique participe à ce processus de reconnaissance dans la mesure où il est chargé de préparer les dossiers afin de permettre au Roi d'exercer cette compétence et de veiller à ce que les dossiers soient ainsi complets. En décidant que la demande de reconnaissance ne s'appuie pas sur des pièces probantes ou repose sur un dossier incomplet, le ministre de la Santé publique ne se substitue pas au Roi mais agit dans le cadre de l'instruction de la demande.

Cependant, l'acte attaqué ne se contente pas, en l'espèce, de constater l'incomplétude du dossier de la partie requérante puisqu'il décide explicitement de refuser sa reconnaissance comme organisation professionnelle de praticiens d'une pratique non conventionnelle. En agissant ainsi, le ministre de la Santé publique se substitue au Roi alors qu'il ne dispose d'aucune habilitation pour ce faire, l'article 7 de l'arrêté royal du 4 juillet 2001, précité, qui charge le ministre de son exécution ne peut aller jusqu'à lui permettre de prendre des décisions individuelles qui ressortent des compétences du Roi au regard des articles 3 et 4 du même arrêté royal.

L'article 37 de la Constitution dispose que le Roi est en principe le titulaire du pouvoir exécutif fédéral. Celui-ci est donc, en l'absence de disposition prise par ou en vertu de la loi du 29 avril 1999, précitée, qui en déciderait autrement, le seul organe compétent pour se prononcer sur la reconnaissance des organisations professionnelles et il n'y a pas lieu, à cet égard, d'opérer de distinction ou de restriction selon que la demande en cause mérite ou non d'être accueillie favorablement. De plus, ce constat n'est nullement remis en cause du fait que

l'article 88 de la Constitution prévoit qu'à la différence du Roi dont la personne est inviolable, les ministres sont quant à eux responsables. En effet, s'il ressort bien de cette disposition constitutionnelle que l'action du Roi doit être couverte par le contreseing ministériel, rien ne permet en revanche d'en déduire que lors de la mise en œuvre d'une législation donnée, un ministre serait, dans certains cas, habilité à agir en lieu et place du Roi ou à ne présenter à celui-ci qu'une partie des dossiers où l'intervention royale est pourtant requise.

En conséquence, si le ministre est compétent pour constater qu'un dossier est incomplet, il ne lui appartient cependant pas de décider de refuser la demande de reconnaissance. Soit il invite l'organisation professionnelle concernée à compléter son dossier, comme cela a été fait dans le présent dossier, soit il propose au Roi de refuser l'agrément.

En conséquence, il convient de soulever d'office l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué qui est un moyen d'ordre public.

V. Indemnité de procédure

Dans sa requête, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision prise par la ministre de la Santé publique, le 22 mars 2018, par laquelle elle refuse la reconnaissance de l'union professionnelle « Union des Naturopathes de Belgique » (UNB) comme organisation professionnelle au sens de la loi du 29 avril 1999 relative aux pratiques non conventionnelles dans les domaines de l'art médical, de l'art pharmaceutique, de la kinésithérapie, de l'art infirmier et des professions paramédicales, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 4 février 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht